

# Ultra-vires-Akt

---

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Staatsanleihekaufprogramm  
der Europäischen Zentralbank als Neuanfang

## **BODO HERZOG**

Geboren 1976 in Meersburg am Bodensee, Professor für Volkswirtschaftslehre, ESB Business School der Hochschule Reutlingen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 5. Mai 2020 ist Schlusspunkt und zugleich Neuanfang nach einer jahrelangen verfassungsrechtlichen und ökonomischen Auseinandersetzung.

Im Prinzip geht es um die konstituierenden Prinzipien der Eurozone sowie das Mandat der Europäischen Zentralbank (EZB). Der EU-Vertrag charakterisiert die Leitplanken der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) im Spannungsfeld der Art. 119, 123 und 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Mithin liegt die wirtschaftspolitische Souveränität – nach dem Prinzip Haftung und Kontrolle – allein bei den

Mitgliedstaaten. Die Organe der Europäischen Union (EU) sowie der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) legen diese Leitplanken gemäß dem Leitgedanken in Art. 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) einer „*ever closer union*“ regelmäßig mit weitem Ermessen aus.

Der Sachverhalt begann mit der Äußerung des EZB-Präsidenten Mario Draghi am 26. Juli 2012: „Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro.“ Von Beginn an war fraglich, inwiefern Ankaufprogramme die konstituierenden Prinzipien der Währungsunion tangieren: zum einen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung (Art. 123 AEUV), zum anderen die *No-Bailout*-Klausel in Art. 125 AEUV, die Finanzhilfen für Mitgliedstaaten untersagt, die aber beispielsweise im Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) imaginiert sind.

## „PUBLIC SECTOR PURCHASE PROGRAM“

Da die WWU als „Stabilitätsgemeinschaft“ mit nationaler Souveränität in der Wirtschaftspolitik konstituiert ist, bleibt die Abgrenzung von Währungs- und Wirtschaftspolitik omnipräsent. Dafür gibt es politikökonomische Aufmerksamkeitsfelder. *Erstens*: Das Mandat der EZB ist primär auf das Ziel der Preisniveaustabilität ausgerichtet. Den Zusammenhalt der Eurozone zu gewährleisten, ist nicht die Primärangelegenheit der Zentralbank. *Zweitens*: Die EZB agiert in einer supranationalen Währungsunion – ohne Politische Union – und muss die institutionellen Leitplanken beachten. *Drittens*: Die

gesamte Wirtschafts- und Steuerpolitik, kurzum die Finanzsouveränität, sowie die weitere Ausformung der WWU obliegen den Mitgliedstaaten.

Die Demarkationslinie zwischen der Währungs- und Wirtschaftspolitik könne, so das BVerfG, durch eine Gesamtschau und Verhältnismäßigkeitsprüfung bewertet werden. Dazu bemühte das BVerfG im aktuellen Urteil die anerkannte Rechtsfigur der Ultra-vires-Kontrolle, bei der eine mögliche Kompetenzüberschreitung europäischer Organe zulasten der Mitgliedstaaten geprüft wird.

Zur Einordnung des Urteils ist eine Gesamtbetrachtung des Sachverhalts unabdingbar. Das verlangt ein interdisziplinäres Fachverständnis der verfassungsrechtlichen und ökonomischen Zusammenhänge (Herzog 2020a, b).

Der Ursprung der politischen Konstituierung der WWU ist der Vertrag von Maastricht. Bereits damals hat das BVerfG den Verfassungsorganen Leitlinien ins Stammbuch geschrieben. Die Eckpfeiler der WWU als „Stabilitätsgemeinschaft“ sind eine dauerhafte Währungsstabilität sowie eine lebendige Demokratie in den Mitgliedstaaten (BVerfG 1993, Rn. 144). Mithin ist die WWU durch enggefasste Rechtsprinzipien eingehegt, da die Gründerväter keine „Politische Union“ wollten oder umsetzen konnten. Insoweit kommt dem Deutschen Bundestag eine maßgebliche Gestaltungsverantwortung zu.

Im Januar 2015 initiierte die EZB ein neu angelegtes Ankaufprogramm, das *Public Sector Purchase Program* (PSPP). Im Rahmen dieses Programms kauft die EZB notenbankfähige Schuldverschreibungen. Der monatliche Ankauf belief sich anfänglich auf sechzig Milliarden Euro und stieg später auf achtzig Milliarden Euro.

Insgesamt hat sich das Ankaufvolumen im Februar 2020 auf gut 2,7 Billionen Euro kumuliert. Die dagegen erhobenen Verfassungsbeschwerden umfassten im Kern drei Fragen. *Erstens*: Unterliegt das Programm dem Geltungsbereich der EZB? *Zweitens*: Verstößt der Ankauf gegen Art. 123 AEUV? *Drittens*: Verletzt das PSPP den Grundsatz der Demokratie?

Die Verfassungsbeschwerden, so das BVerfG, seien begründet und zulässig, soweit sie sich gegen das Unterlassen der deutschen Bundesregierung und des Deutschen Bundestags richten und soweit die Zentralbank mit dem PSPP ihre währungspolitische Kompetenz überschreite sowie in die wirtschaftspolitische Kompetenz der Mitgliedstaaten übergreife. Diese Bewertung folgt aus Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz (GG), in der das freie Wahlrecht nicht nur eine formale Legitimation garantiert, sondern Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung rechtfertigt, unter Ansehung der europäischen Integrationsverantwortung in Art. 23 GG. Der Art. 23 GG schütze die Bundesregierung nicht, sofern eine offensichtliche und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitung der europäischen Organe vorliege (BVerfG 2020, Rn. 101f.). Das Grundgesetz ermächtige deutsche Staatsorgane ebenso nicht, Hoheitsrechte auf die EU derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständige weitere Zuständigkeiten für die EU begründet werden können.

Die Ultra-vires-Kontrolle sei zulässig, da die Verfassungsidentität mit dem Demokratieprinzip in Art. 20 GG durch die potenziell wirtschafts- und haushaltspolitische Wirkung tangiert ist. Kompetenzüberschreitungen des PSPP können vom Bundestag jedoch nachträglich unter

Wahrung des Art. 79 GG legitimiert werden (Rn. 109). Allerdings verlange der Grundsatz der Volkssouveränität in Art. 20 GG in Verbindung mit Art. 79 GG, dass Art und Umfang der Übertragung von Hoheitsrechten demokratischen Grundsätzen entsprechen müssen (Rn. 103). Dies verweist darauf, dass in der WWU – ohne Fiskalunion – eine politische Entscheidung im Deutschen Bundestag zu treffen ist, insbesondere für den Fall, dass Ankaufprogramme eine wirtschaftspolitische Wirkung nahelegen.

## UMFANGREICHE VERHÄLTNISSMÄSSIGKEITSPRÜFUNG

Daraus folgt, dass eine umfangreiche Verhältnismäßigkeitsprüfung des PSPP unabdingbar ist. Diese Überprüfung müsse nach geltenden Rechtsgrundsätzen stattfinden und die Eignung des PSPP in der Zielerreichung, die Erforderlichkeit sowie die Angemessenheit des Programms würdigen. Die Verhältnismäßigkeit des PSPP setze neben seinen Eignungen und seiner Erforderlichkeit voraus, dass das währungspolitische Ziel und die wirtschaftspolitischen Auswirkungen gegeneinander abgewogen werden.

Diese Abwägung hat der EuGH explizit unterlassen. Die Auslegung des EuGH verkenne deshalb Bedeutung und Tragweite des PSPP (Rn. 119). Würde man der Auffassung des EuGH folgen, würde der EZB de facto eine (begrenzte) Kompetenz-Kompetenz eingeräumt (Rn. 136). Bei der Berührung fundamentaler Belange der Mitgliedstaaten dürfe die gerichtliche Kontrolle die behaupteten Absichten der EZB nicht unbesehen übernehmen.

Mithin ende die Funktionszuweisung des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV dort, wo eine Auslegung der Verträge nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich sei (Rn. 142f.). Die pure Annahme der Verhältnismäßigkeit führe das Verhältnismäßigkeitsprinzip ad absurdum (Classen 2020).

Obwohl die Verhältnismäßigkeitsprüfung als Usurpation angesehen werden könnte, hilft das, die Demarkationslinie der Währungs- und Wirtschaftspolitik zu beurteilen. Verschiedene Studien haben das Unterlassen dieser Überprüfung im EuGH-Urteil vorab dokumentiert (Herzog/Ferencz 2019). Insofern war ähnlich dem BVerfG in der ökonomischen Wissenschaft die Feststellung gereift, dass die Ausklammerung der tatsächlichen Wirkungen des PSPP methodisch nicht mehr vertretbar sei (Rn. 119).

Dementsprechend konstatiert das BVerfG, dass es bezogen auf diesen Sachverhalt am Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht teilnimmt (Rn. 234). Das Urteil verpflichtet unter anderem die Bundesregierung und den Bundestag, auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung hinzuwirken. Der Bundesbank sei es untersagt, an Umsetzung und Vollzug des EZB-Beschlusses mitzuwirken; es sei denn, die EZB kann nachvollziehbar das währungspolitische Ziel sowie die wirtschaftspolitischen Auswirkungen darlegen. Zudem verpflichtete das BVerfG die Bundesbank, dass diese langfristig für die Rückführung der Bestände an Staatsanleihen Sorge zu tragen habe (Rn. 235).

Eine Minderheit vertritt die Auffassung, dass dieses Urteil ein kompetenzüberschreitender Ultra-vires-Akt sei (Mayer 2020, Walter 2020). Allerdings widerspricht diese Auslegung einerseits

dem Tenor des Urteils, denn das BVerfG verortet die Letztkompetenz beim Deutschen Bundestag. Andererseits fordert das BVerfG nicht „weniger“, sondern „mehr“ Kontrolle durch den EuGH (Classen 2020). Zudem folgt das BVerfG dem EuGH in der Auslegung von Art. 123 AEUV. Die Auffassung des EuGH sei – trotz nicht unerheblicher Bedenken im Detail – noch im Rahmen des methodisch Vertretbaren (Rn. 116).

## POLITIKÖKONOMIK DES URTEILS

Aus Sicht der Ökonomen gab es Zweifel, inwiefern durch die Ankaufprogramme die wirtschaftspolitische Souveränität der Mitgliedstaaten gewahrt bleibt. Dies gilt umso mehr, wenn der EuGH die wirtschaftspolitischen Auswirkungen nicht überprüft (Rn. 176f.). Allerdings ist die Überprüfung nicht ohne Weiteres möglich, da die EZB gemäß Art. 130 AEUV – richtigerweise – unabhängig ist. Im Prinzip entzieht Art. 130 AEUV die operative Arbeit und das Mandat einer gerichtlichen Kontrolle, nicht aber das politische Avancieren durch neuartige Ankaufprogramme. Die strukturelle Herausforderung des währungspolitischen Mandats korrespondiert vor allem mit dem „politischen“ Ziel, der EZB den „Zusammenhalt“ der WWU „zu garantieren“.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass das BVerfG einen Ultra-vires-Akt diagnostiziert und zugleich das „weite Ermessen“ im EuGH-Urteil als „eine strukturelle bedeutsame Kompetenzverschiebung zulasten der Mitgliedstaaten“ qualifiziert (Rn. 119).

Es ist aus Sicht der Ökonomen Common Sense, dass in der WWU eine präzise Demarkationslinie mit einer Letztkompetenz definiert sein muss, da sonst die mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten erodieren. Diese Gefahr gibt es bereits bei der Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit. Einige Mitgliedstaaten untergraben bewusst EU-Regelungen, was gleichbedeutend mit *moral hazard* respektive rechtlicher Arbitrage ist. Höpner (2020) betont, solange die EU kein Bundesstaat ist, bleibt die Ultra-vires-Kontrolle des BVerfG dringend geboten. Insoweit ist das PSPP-Urteil sachdienlich und gut begründet. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung ist geboten, da „unkonventionelle“ Ankaufprogramme außerhalb des klassischen Instrumentenkastens liegen und fernhin das politische Avancieren der EZB widerspiegeln, insbesondere den politischen Zusammenhalt der WWU zu garantieren.

## KONSEQUENTES URTEIL

Aus ökonomischer Sicht ist das Urteil zu begrüßen, da das geldpolitische Mandat der EZB im Vergleich zu anderen Zentralbanken eng einzuhegen ist. Das oftmals laienhaft vorgetragene Argument, die EZB müsse die gleichen Instrumente wie andere Zentralbanken haben, ist vor dem Hintergrund einer supranationalen Währungsunion falsch. *Erstens*: Die EZB hat die währungspolitische Verantwortung in einem Verbund aus neunzehn Mitgliedstaaten mit souveräner Finanzpolitik. *Zweitens*: Die Einhaltung der Kompetenzen ist insbesondere vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen in anderen Währungsunionen existenziell. *Drittens*:

Die EZB gilt in der Literatur als weltweit unabhängigste Zentralbank, da die Rechenschaftspflichten und die Gesetzgebungskompetenz des Europäischen Parlaments im Bereich der Währungspolitik marginal sind. Das Urteil stärkt insoweit die rechtlichen Leitplanken der WWU und die Position der Deutschen Bundesbank, die oftmals alleingelassen im EZB-Rat die europarechtliche Flankierung der *No-Bailout*-Klausel in Art. 125 AEUV und das Verbot der monetären Finanzierung in Art. 123 AEUV uneingeschränkt anerkennt.

Im Übrigen kann niemand behaupten, dass die WWU einen optimalen Währungsraum darstellt. Fernerhin fehlt der Eurozone nicht nur die wirtschaftliche, sondern die politische Einheit. Das Motto der EU ist nicht umsonst „In Vielfalt vereint“. Eine Kompetenz-Kompetenz würde die Zuständigkeiten und das marktbasierete Funktionsprinzip der WWU erodieren lassen. Die schleichende Erosion würde die WWU am Ende destabilisieren – was die kaum gewürdigte Geschichte von historischen Währungsunionen dokumentiert. Deshalb hat das Urteil in der ökonomischen Fachöffentlichkeit große Anerkennung erfahren. In der Gesamtbetrachtung sowie in Kenntnis des interdisziplinären Sachverhalts ist das Urteil – trotz Kritikpunkten im Detail – konsequent (Sinn 2020).

Das Urteil offenbart zudem noch eine generelle Erkenntnis: Im Gegensatz zu den Fachexperten unternimmt das Urteil eine interdisziplinäre Betrachtung des Sachverhalts. Das verlangt eine wissenschaftliche Offenheit für interdisziplinäre Argumente, was allzu oft in den Rechtswissenschaften unterlassen wird (Classen 2020). Die Berufung auf internationale

Wissenschaftler ist – wie oftmals propagiert – per se deplatziert, zumal wenn diese nicht interdisziplinär die institutionellen Gegebenheiten der Wirtschafts- und Währungsunion würdigen. Eine konstruktive Auseinandersetzung über die Grenzen der eigenen Disziplin ist gerade bei komplexen und politischen Fragestellungen bedeutsam. Diesem Anspruch ist das Bundesverfassungsgericht gerecht geworden.

In der regelgebundenen Währungsunion bedarf es vornehmlich einer politischen Verortung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen.

Will man den EU-Organen mehr wirtschaftspolitische Macht einräumen, gibt es nur einen Ausweg: „die Politische Union“. Die Abgabe nationaler Souveränität sowie die Einhegung in ein demokratisches Europa bedürfen allerdings Änderungen im Grundgesetz sowie in den EU-Verträgen. Seriös betrachtet, dürfte die Eurozone von diesem epochalen Schritt weit entfernt sein. Das Urteil des BVerfG hat vor diesem Hintergrund die regelgebundene Maastricht-Philosophie der Wirtschafts- und Währungsunion als „Stabilitätsgemeinschaft“ gefestigt.

#### **Literatur**

BVerfG: Urteil vom 12. Oktober 1993 – 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, BVerfGE 89, S. 155–213.

BVerfG: Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020 – 2 BvR 859/15, 2 BvR 859/15, S. 1–247.

Classen, Claus Dieter: Stellungnahme zum Urteil des BVerfG, Deutscher Bundestag, 25. Mai, Berlin 2020.

Herzog, Bodo (2020a): „Whither Corona-Bonds?“, in: *Intereconomics*, 55. Jg., Nr. 3, S. 3–6.

Herzog, Bodo (2020b): „Corona-Bonds und EU-Verschuldung: Zukunftsvision oder Europäische Naivität?“, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 69, H. 2, S. 148–165.

Herzog, Bodo / Ferencz, Marlene: „Disziplinierung ohne politische Diskriminierung: Warum es Marktkräfte in der Währungsunion bedarf!“, in: *ifo Schnelldienst*, 72. Jg., Nr. 1/2019, S. 20–22.

Höpner, Martin: Die Implikation der PSPP-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Deutscher Bundestag, 25.05.2020, Berlin.

Mayer, Franz: Das PSPP-Urteil des BVerfG vom 5. Mai 2020. Deutscher Bundestag, 25.05.2020, Berlin.

Sinn, Hans-Werner: „EZB-Urteil aus Karlsruhe: Konsequenz entschieden oder Folge eines falschen Verständnisses?“, in: *Handelsblatt*, 22.05.2020, Nr. 98, S. 64.

Walter, Christian: Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zu den Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020, Deutscher Bundestag, 25.05.2020, Berlin.